PREFEITURA DO
NATAL

MENSAGEM Nº. 155/2023

A Sua Excelência o Senhor

Eriko Samuel Xavier de Oliveira

Presidente da Câmara Municipal de Natal

Em 11 de outubro de 2023.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1.º do art. 43 da Lei Orgânica do Município de Natal, decidi vetar integralmente o **Projeto de Lei n.° 541/2022**, de autoria do Vereador Aldo Clemente, subscrito pelo Vereador Milklei Leite, aprovado em sessão plenária realizada no dia 19 de setembro de 2023, e recebido pelo Gabinete Civil desta Municipalidade na data de 26 de setembro de 2023, que ***"Altera a Lei nº 5.933, de 02 de julho de 2009, que dispõe sobre a execução de obras, reparos ou serviços em vias e logradouros públicos, e dá outras providências",*** por estar eivado de vício insanável de inconstitucionalidade formal, em virtude da usurpação da competência legislativa do Chefe do Executivo Municipal e da violação aos princípios constitucionais da reserva de administração e da separação e independência dos poderes, na forma das **RAZÕES DE VETO INTEGRAL**, adiante explicitadas.

RAZÕES DE VETO

Em exame à proposição legislativa supracitada, observa-se o seu relevante desígnio social, uma vez que visa alterar a Lei Municipal nº 5.933/2009, com a inclusão de um

dispositivo cuja previsão consiste na destinação das receitas arrecadadas com as multas previstas na referida lei para a execução de serviços de pavimentação, recapeamento e tapa-buracos.

Entretanto, há impeditivo à sua subsistência e validade no ordenamento jurídico, em razão das inconstitucionalidades que a maculam.

Precipuamente, cumpre asseverar que o projeto de lei em comento, ao disciplinar acerca da gestão de receita pública municipal, invade a esfera de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, no que concerne à organização e administração financeira do Município, consoante se observa no art. 55, VI e XXIII, da Lei Orgânica do Município:

> Art. 55. Compete privativamente ao prefeito:
>
> [...]
>
> VI – Dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;
>
> [...]
>
> XXIII - administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;

Nesse sentido, a edição de norma pelo Poder Legislativo Municipal sobre matéria alheia à sua iniciativa legislativa, inobstante suas louváveis intenções, incorre em equívoco vício jurídico, uma vez que a usurpação de competência legislativa, por iniciativa parlamentar, viola a prerrogativa de iniciação do processo legislativo, comprometendo a integridade e a eficácia da proposição legislativa em análise.

Desse modo, inexiste liberdade absoluta ao Poder Legislativo Municipal no âmbito da edição normativa, haja vista as limitações fixadas pelo ordenamento constitucional vigente. A iniciativa para a propositura legislativa figura como condição de validade do processo legislativo, cuja inobservância acarreta a inconstitucionalidade formal da norma.

Cumpre elucidar que a Lei Orgânica do Município, ao permitir, através de reserva expressa, a deflagração do processo legislativo em determinadas matérias, tencionou a efetiva materialização da independência e da harmonia entre os poderes. Assim, constata-se que há violação ao princípio da separação de poderes, o qual exsurge como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal.

Acerca da matéria em exame, destaca-se o que versa a jurisprudência:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos. 3. Ação Direta julgada procedente. (STF - ADI: 4288 SP, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 29/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/08/2020)

Agravo regimental no recurso extraordinário. 2. Direito Constitucional. 3. O relator pode decidir monocraticamente pedido ou recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou contrário à jurisprudência dominante ou à Súmula desta Corte, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF. Precedentes. 4. Representação de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Estadual. Processo legislativo. Normas de reprodução obrigatória. Organização e funcionamento da Administração Pública municipal. Competência do Chefe do Poder Executivo. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade formal. Precedentes. 5. Negado provimento ao agravo regimental. (RE 1294053 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 04/10/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-202 DIVULG 08-10-2021 PUBLIC 11-10-2021)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.779/2021 DO MUNICÍPIO DE CATAGUASES. INSTITUIÇÃO DE AUXÍLIO EMERGENCIAL EM FAVOR DE FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA E PROFISSIONAIS DA ÁREA DA CULTURA NO PERÍODO DA PANDEMIA. INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVA ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO. NOVAS DESPESAS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. VINCULAÇÃO OU DESTINAÇÃO DE RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS DO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal e que disponham sobre matéria orçamentária. Ao instituir benefício pecuniário, com o objetivo de contribuir para com o sustento de famílias de baixa renda e de

> profissionais da área da cultura afetados pela pandemia de Covid-19, a Lei n. 4.779/2021 confere inédita atribuição a órgãos da Administração Pública Municipal e resulta em despesa não prevista no planejamento financeiro e orçamentário do Município de Cataguases. A Lei n. 4.779, de 15.07.2021, do Município de Cataguases, de iniciativa parlamentar, embora possua caráter nitidamente social, caracteriza ingerência indevida na gestão administrativa e na organização orçamentária do Poder Executivo, violando o princípio da separação dos poderes. (TJ-MG - Ação Direta Inconstitucionalidade: 10000211584438000 MG, Relator: Edilson Olímpio Fernandes, Data de Julgamento: 27/04/2022, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 12/05/2022)

Para mais, o diploma legislativo em questão interferiu na autonomia administrativa e financeira atribuída ao Prefeito, a quem compete a iniciativa de leis que estejam conectadas à gestão financeira do Município.

Nesse sentido, também incidiu em esfera constitucionalmente reservada à atuação do Chefe do Poder Executivo, consubstanciada no princípio constitucional da reserva de administração, o qual constitui impedimento à ingerência normativa do Poder Legislativo em domínio próprio de atuação do administrador público, sobrepujando os limites de suas prerrogativas institucionais, conforme assevera o Supremo Tribunal Federal:

> E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PRECEITO NORMATIVO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE, ALÉM DE IMPLICAR AUMENTO DA DESPESA PÚBLICA, TAMBÉM INTERVÉM NO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS AO PODER EXECUTIVO – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – PROVIMENTO DERIVADO – ASCENSÃO E "ENQUADRAMENTO" – INCONSTITUCIONALIDADE

MATERIAL – OFENSA AO ARTIGO 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO – CONTEÚDO MATERIAL DA NORMA LEGAL IMPUGNADA (ART. 70 DA LEI Nº 6.161/2000) QUE, AO TORNAR SEM EFEITO ATOS ADMINISTRATIVOS EDITADOS PELO GOVERNADOR DO ESTADO, FEZ INSTAURAR SITUAÇÃO FUNCIONAL INCOMPATÍVEL COM O PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO – IMPOSSIBILIDADE – OFENSA AOS POSTULADOS CONSTITUCIONAIS DO CONCURSO PÚBLICO, DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO LEGAL QUESTIONADO – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer

> eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. [...] RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES – O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência político-administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por ato legislativo, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação "ultra vires" do Poder Legislativo, que não pode, em sua condição político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (ADI 2364, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019)

Portanto, não há outra conclusão possível senão a de que o presente projeto de lei contém vícios insanáveis de inconstitucionalidade, em virtude da usurpação da competência legislativa do Chefe do Executivo Municipal e da violação aos princípios constitucionais da reserva de administração e da separação e independência dos poderes (ao qual obrigatoriamente se acham vinculados, também, os Municípios).

Deste modo, pelas razões acima expostas, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, **VETO INTEGRALMENTE** o **Projeto de Lei nº 541/2022,** por estar eivado de inconstitucionalidade de cunho material e formal, por violação aos princípios constitucionais da reserva de administração e da separação e independência dos poderes.

Atenciosamente,

ÁLVARO COSTA DIAS

Prefeito